

**Marcin Sala-Szczypiński**  
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

### **Postępowania kontrolne prowadzone przez inspekcję sanitarną (część pierwsza)**

W niniejszym artykule przedmiotem analizy będą kompetencje kontrolne, przesłanki i zasady prowadzenia kontroli przez pracowników inspekcji sanitarnej, zgodnie z przepisami ogólnymi, to znaczy zgodnie z ustawą o Państwowej Inspekcji Sanitarnej z 14 marca 1985 r. (Dz.U. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.). Ze względu na obszerność i stopień skomplikowania, modyfikacje zasad kontroli wynikające z ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia z 25 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 136, poz. 914), omówione zostaną w osobnym artykule.

#### *Ogólne kompetencje kontrolne wynikające z ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*

Ustawodawca posługuje się w ustawie o państwowej inspekcji sanitarnej zarówno pojęciem kontroli jak i nadzoru<sup>1</sup> nie definiując ich, stąd też konieczne jest przybliżenie tych pojęć w odwołaniu do ustaleń o charakterze ogólnym. W literaturze spotkać się można z różnymi definicjami. W najszerszym ujęciu kontrola polega na obserwowaniu określonych zjawisk, analizowaniu ich charakteru, natomiast zastosowanie środków władczych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości należy już do nadzoru<sup>2</sup>. To właśnie możliwość stosowania środków władczych odróżnia nadzór od kontroli w większości

<sup>1</sup> Np. w art. 4. ust. 1: „Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne”.

<sup>2</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 291 i nast.

prezentowanych ujęć<sup>3</sup>. Istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, które jest obserwowane przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonych kryteriów nadzoru, przy czym kryteria te powinny być ustalone przez ustawodawcę jednoznacznie, a środki nadzoru zebrane w zamkniętym katalogu<sup>4</sup>. Należy jednak stwierdzić, że kontrola może też być traktowana jako element nadzoru, jej wstępny etap – takie intencje miał ustawodawca regulując kontrolę na gruncie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, co jest powiązane z faktem powierzenia inspektorowi również nadzoru. Prezentowane w doktrynie definicje kontroli obejmują zasadniczo te same elementy. J. Boć definiuje kontrolę jako proces, który składa się z następujących etapów: ustalenia istniejącego stanu, zbadania jego zgodności ze stanem postulowanym oraz wskazanie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie ich wyników kontrolowanemu i podmiotowi zwierzchniemu nad kontrolującym<sup>5</sup>. Według innej definicji, kontrola to zespół czynności podejmowanych przed uprawnione podmioty na podstawie przepisów prawa, którego celem jest zweryfikowanie stanu faktycznego ze stanem postulowanym (odpowiadającym wzorcowi ustanowionemu w przepisach prawa) oraz wyciągnięcie stosownych wniosków, które znajdują swój wyraz w wynikach kontroli<sup>6</sup>.

Ustawa z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej określa w sposób bardzo szeroki zakres działania inspekcji sanitarnej – jest ona powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Art. 1 ustawy zawiera przykładowe wyliczenie dziedzin, nad którymi inspekcja sprawuje nadzór w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób. Nadzorem inspekcji sanitarnej objęte są warunki: higieny środowiska, higieny pracy w zakładach pracy, higieny radiacyjnej, higieny procesów nauczania i wychowania, higieny wypoczynku i rekreacji, zdrowotne żywności, żywienia i przedmiotów użytku, higieniczno-sanitarne, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne. Wykonywanie tych zadań polega na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego, a z oboma rodzajami nadzoru łączy się konieczność przeprowadzenia kontroli.

Przepisy zawierające wyliczenie zadań i kompetencji inspekcji, które wiążą się z przeprowadzeniem kontroli mają charakter przykładowy, posługując się

<sup>3</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 482 i nast.

<sup>4</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 139 i nast.

<sup>5</sup> J. Boć, *Kontrola administracji*, Wrocław 1994, s. 31 i nast.

<sup>6</sup> M. Sieradzka, *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, Lex 2010, pkt 3 uwag do art. 77.

zwrotem „w szczególności”, co pozornie stwarza domniemanie kompetencji inspekcji sanitarnej, nie jest to jednak domniemanie, które daje kompetencję do działań władczych we wszystkich tych dziedzinach – musi bowiem istnieć przepis materialnoprawny, stanowiący podstawę wydania rozstrzygnięcia o charakterze władczym (działania opiniodawcze nie wymagają zawsze takiej szczególnej podstawy, chyba że są odrębnie uregulowane np. jako wydawane w trybie art. 106 k.p.a., jednak wydawane bez szczególnej podstawy nie mają charakteru wiążącego). Taką interpretację potwierdza utrwalone orzecznictwo:

*Określony w art. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zakres działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego – w związku z użyciem zwrotu „w szczególności” nie został przez ustawodawcę określony wyczerpująco. Zwrot „w szczególności” nie oznacza jednak dopuszczalności domniemywania kompetencji nadzorczych. Zwrot ten wskazuje jedynie na to, że zakres działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego może być regulowany również innymi przepisami rangi ustawowej<sup>7</sup>.*

Normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły i literalny (obowiązuje zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, a także wyprowadzania kompetencji w drodze analogii)<sup>8</sup>. Osiągnięcie założonego celu i realizacja postawionych zadań nadzorowych, które stanowią nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek inspekcji sanitarnej<sup>9</sup>, będzie możliwe tylko dzięki zagwarantowaniu odpowiednich, skorelowanych uprawnień kontrolnych i decyzyjnych.

Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie wskazuje wprost kręgu podmiotów, które mogą być kontrolowane przez organy inspekcji sanitarnej. Skoro do zakresu działania inspekcji sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, to kontroli będą podlegać wszystkie podmioty wykonujące działalność normowaną właśnie przez przepisy określające

<sup>7</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 lutego 2008 r., II SA/Kr 1274/07 (publ.: [www.legalis.pl](http://www.legalis.pl) – System Informacji Prawnej, dalej: Legalis).

<sup>8</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 stycznia 2005 r., IV SA/WR 807/04, Orzecznictwo w sprawach samorządowych z 2005 r., nr 2 poz. 43.

<sup>9</sup> Zgodnie z wyrokiem WSA w Bydgoszczy z 23 września 2008 r. (II SA/Bd 515/08, publ.: Legalis): „W świetle przepisów art. 1 pkt 6 oraz art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej [...] Inspektor Sanitarny jest ustawowo zobligowany do kontrolowania zakładów produkujących żywność i środki spożywcze, w tym sprawdzania zgodności prowadzonej produkcji z przepisami ją normującymi”.

wymagania higieniczne i zdrowotne, chyba że podmiot taki zostanie wyraźnie wyłączony spod kontroli inspekcji sanitarnej. Podobnie należy określić zakres podmiotów podlegających kontroli w przypadku nadzoru zapobiegawczego.

Ustawa nie definiuje także pojęcia kontroli, jednak określa uprawnienia inspektora sanitarnego związane z kontrolą – w związku z wykonywaną kontrolą inspektor sanitarny ma prawo wstępu do: a) zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład, b) obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład, c) środków transportu i obiektów z nimi związanych, w tym również na statki morskie, żeglugi śródlądowej i powietrzne, d) obiektów będących w trakcie budowy. Przedstawione wyliczenie ma charakter przedmiotowy a nie podmiotowy – inspektorowi sanitarnemu przysługuje prawo wstępu do powyższych miejsc bez względu na to, kto jest ich zarządzającym czy właścicielem. Przykładowo, prawo wejścia do zakładu pracy przysługuje bez względu na status prowadzącego zakład pracy i przedmiot działalności (przepisy szczególne mogą tu doprecyzowywać zakres kontroli lub właściwość inspektora – powiatowego lub wojewódzkiego – ale nie zmienia ogólnej zasady). W ustawie nie zdefiniowano szerzej pojęcia zakładu pracy. Zasadne zatem jest dla zdefiniowania zakładu pracy odwołanie się do definicji zawartej w Kodeksie pracy.

Pojęcie zakładu pracy może mieć charakter przedmiotowy lub podmiotowy. W znaczeniu przedmiotowym<sup>10</sup> jest to zespół środków majątkowych i osobowych oraz organizacyjnych, natomiast z znaczeniu podmiotowym zakład pracy jest tożsamy z pracodawcą. Zgodnie z art. 3 Kodeksu pracy, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, aby daną jednostkę organizacyjną uznać za zakład pracy, musi ona zostać stworzona zgodnie z przepisami prawa i mieć z tego tytułu zdolność do zatrudniania pracowników i dokonywania czynności prawnych w zakresie stosunku pracy. Za pracodawcę uważa się zatem np. spółkę cywilną, a nie jej wspólników (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 stycznia 1999 r., II UKN 507/98 – „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 7–8, s. 51).

Statuujący powyższe prawo wstępu przepis posługuje się zwrotem „na terenie miast i wsi”, który jednak nie niesie ze sobą żadnej treści normatywnej – w szczególności z faktu, że powołany podział nie ma charakteru wyczerpującego, nie można wywodzić wniosku, iż inspektor nie ma prawa wstępu do obiektów położonych poza miastami i wsiami (niezależnie od tego, która de-

<sup>10</sup> *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Musiański, Warszawa 2011, wyd. 8, uwaga II.1 do art. 23<sup>1</sup>.

finicja wymienionych pojęć zostanie zastosowana), zwrot ten nie wpływa także na rozgraniczenie kompetencji inspekcji sanitarnej i np. weterynaryjnej. Niewątpliwie jednak takie sformułowanie może rodzić wątpliwości i należy postulować jego zmianę.

W tym miejscu jednak warto zauważyć, że art. 25 ustawy był już parokrotnie nowelizowany, a część wprowadzonych zmian także może być źródłem wątpliwości. Przykładowo, ustawą o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2009 Nr 18, poz. 97), ustawodawca uchylił poprzednie brzmienie przepisu, który wcześniej przyznawał inspektorowi sanitarnemu prawo wstępu do wymienionych miejsc „o każdej porze dnia i nocy, na terenie miast i wsi”. Konsekwencje wykreślenia części przepisu potwierdzającej możliwość wstępu do kontrolowanych miejsc „o każdej porze dnia i nocy” należy ustalać uwzględniając inne zmiany wprowadzone przedmiotową ustawą nowelizującą – chodzi tu o dodany do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej art. 80a, którego ust. 1 ma następujące brzmienie:

*Kontrolę przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowanego.*

Wydaje się, że z punktu widzenia ochrony praw przedsiębiorcy przepisy dotyczące czasu kontroli zostały w ten sposób zsynchronizowane w sposób pozwalający uniknąć sprzeczności. Jednakże w istocie taka sprzeczność nie mogłaby powstać, zgodnie bowiem z art. 37 ust. 2 ustawy, „do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej”, co oznacza, że normy dotyczące kontroli przedsiębiorcy zawarte w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej mają charakter *lex specialis* i w razie kolizji uchylają stosowanie reguł wynikających z ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Nie można jednak pominąć faktu, że przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej regulują kontrolę nie tylko przedsiębiorców, ale również innych podmiotów. W takiej sytuacji, w przypadku braku przepisów szczególnych, może powstać wątpliwość, w jakich godzinach dopuszczalne będzie prowadzenie czynności kontrolnych. Należy stwierdzić, że uchylenie we wspomnianej nowelizacji odnoszącego się do czasu kontroli zwrotu „o każdej porze dnia i nocy” nie wyklucza prowadzenia kontroli w porze nocnej – kontrola musi jednak zawsze być związana z czasem prowadzenia poddanej jej działalności i nie może być nadmiernie uciążliwa dla kontrolowanego (a tym bardziej nie może prowadzić do jego szykanowania).

Dalsze uprawnienia inspektora sanitarnego związane z wykonywaną kontrolą stanowią: prawo żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób; prawo żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych, a także prawo do pobierania próbek do badań laboratoryjnych. Ponieważ wszystkie te uprawnienia związane są z wykonywaną kontrolą, odnosi się do nich zasada celowości, która wprowadza ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe kontroli (działania kontrolne mogą być podejmowane wyłącznie w celu prowadzenia skutecznej kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne).

W odrębnym przepisie (art. 26) ustawodawca uregulował prawo wstępu do mieszkań. Nietykalność mieszkania jest dobrem osobistym wymienionym *expressis verbis* w art. 23 kodeksu cywilnego, chronionym na gruncie prawa cywilnego<sup>11</sup>. Z art. 24 k.c. wynika, że ochrona dóbr osobistych przysługuje jedynie przed działaniem bezprawnym<sup>12</sup>, a wśród okoliczności wyłączających bezprawność wymienia się działanie w ramach porządku prawnego, stąd niezwykle istotne jest precyzyjne określenie przesłanek i zakresu dopuszczalnej ingerencji organu administracji.

Zgodnie z ustawą o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, inspektor ma prawo wstępu do mieszkań w razie podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej, zagrożenia zdrowia czynnikami środowiskowymi, a także jeżeli w mieszkaniu jest lub ma być prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa. W ustawie brak definicji mieszkania, poszukując jej można pomocniczo odwołać się do definicji zawartej w ustawie z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.), według której (art. 2 ust. 2), samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Ma się tu jednak do czynienia z dwoma pojęciami – niewątpliwie każdy samodzielny lokal mieszkalny jest mieszkaniem, ale zakres znaczeniowy pojęcia może być szerszy (np. przy braku spełnionej przesłanki samodzielności lokalu), dlatego, jak wspomniano, definicja ta może być stosowana jedynie pomocniczo.

Przesłankami wstępu do mieszkania są między innymi: podejrzenie lub stwierdzenie choroby zakaźnej oraz zagrożenie zdrowia czynnikami środowiskowymi. Choroby zakaźne określone zostały w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U.

<sup>11</sup> M. Pazdan, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, rozdz. XVI: *Dobra osobiste i ich ochrona*.

<sup>12</sup> S. Dmowski, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, red. S. Dmowski, S. Rudnicki, Warszawa 2001, s. 86.



Nr 234 poz. 1570). Ustawa ta, oprócz wyliczenia chorób zakaźnych (w załączniku do ustawy), wprowadza rozróżnienie na choroby zakaźne (choroby, które zostały wywołane przez biologiczne czynniki chorobotwórcze, które ze względu na charakter i sposób szerzenia się stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego), oraz choroby szczególnie niebezpieczne i wysoce zakaźne (choroba zakaźna łatwo rozprzestrzeniająca się, o wysokiej śmiertelności, powodująca szczególnie zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagająca specjalnych metod zwalczania, w tym: cholera, dżuma, ospa prawdziwa, wirusowe gorączki krwotoczne). Inspektor sanitarny ma prawo wstępu do mieszkania niezależnie od rodzaju zakaźnej, którą podejrzewa.

Wstęp będzie możliwy także wtedy, gdy w mieszkaniu jest lub ma być prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa. Nie ma przy tym znaczenia, czy będzie to działalność wykonywana przez właściciela mieszkania czy przez osoby trzecie, nieistotne jest także, czy w związku z prowadzoną działalnością będą zatrudniani pracownicy (wtedy jednak należy uwzględnić przepisy o wstępie do zakładu pracy i jego kontroli).

Wstęp do mieszkań osób korzystających z immunitetów dyplomatycznych jest dozwolony jedynie w porozumieniu z właściwym przedstawicielem dyplomatycznym.

Czynności kontrolne w praktyce najczęściej wykonywane są przez upoważnionych pracowników stacji. W obecnym stanie prawnym można wskazać dwie podstawy normatywne upoważnień do działania w imieniu inspektora. Po pierwsze, zgodnie z art. 35 ustawy, państwowy inspektor sanitarny lub Główny Inspektor Sanitarny może upoważnić odpowiednio pracowników podległej mu stacji sanitarno-epidemiologicznych lub pracowników Głównego Inspektoratu Sanitarnego do wykonywania w jego imieniu określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji – szczegółowe zasady i tryb wydawania upoważnień określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie zasad i trybu upoważniania pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych lub Głównego Inspektoratu Sanitarnego do wykonywania określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji w imieniu państwowych inspektorów sanitarnych lub Głównego Inspektora Sanitarnego z 31 grudnia 2009 r. (Dz.U. 2010 Nr 2 poz. 10).

Główny Inspektor Sanitarny może udzielić upoważnienia pracownikom Głównego Inspektoratu Sanitarnego, a państwowy inspektor sanitarny – pracownikom podległej mu stacji sanitarno-epidemiologicznej, do wykonywania czynności kontrolnych w ramach: 1) zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego, 2) zapobiegania chorobom zakaźnym i innym chorobom powodowanym warunkami środowiska oraz ich zwalczania – w zakresie niezbędnym

do ustalenia stanu faktycznego i jego zgodności z obowiązującymi wymaganiami higienicznymi i zdrowotnymi. W ramach czynności, o których mowa powyżej, upoważniony pracownik jest uprawniony do: 1) przeprowadzania kontroli w jednostce kontrolowanej, w tym: a) dokonywania wizji lokalnej terenów przeznaczonych na lokalizację obiektów budowlanych, b) kontroli obiektów budowlanych w toku budowy, c) uczestniczenia w dopuszczaniu do użytkowania obiektów budowlanych; 2) wykonywania czynności nadzoru sanitarnego, w tym pobierania próbek oraz przeprowadzania badań i analiz laboratoryjnych, badań i pomiarów środowiskowych; 3) dokonywania ustaleń kontroli; 4) sporządzania dokumentacji w zakresie czynności nadzoru sanitarnego oraz czynności laboratoryjnych, służących do opracowywania protokołów kontroli oraz projektów wystąpień pokontrolnych; 5) uzgadniania dokumentacji projektowej w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych; 6) oceny wykonywania zadań z zakresu promocji zdrowia, w tym edukacji zdrowotnej. Upoważnień udziela się pisemnie i mogą one być udzielane na czas oznaczony lub jednorazowo. Upoważnienia zawierają: 1) wskazanie podstawy prawnej; 2) oznaczenie organu, który wystawił upoważnienie; 3) datę i miejsce wystawienia upoważnienia; 4) imię, nazwisko i stanowisko służbowe upoważnionego pracownika oraz numer jego legitymacji służbowej; 5) zakres upoważnienia; 6) termin upływu ważności lub okres, na jaki udzielono upoważnienia; 7) podpis osoby udzielającej upoważnienia, z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji, wraz z pieczęcią okrągłą. Upoważnienie jednorazowe zawiera ponadto dane jednostki kontrolowanej.

Kolejną podstawę do działania w imieniu inspektora sanitarnego, i to o znacznie szerszym zakresie, znaleźć można w art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

Pewne wątpliwości może budzić wzajemna relacja obu przepisów stanowiących podstawę do wydawania upoważnień. Norma kompetencyjna zawarta w art. 268 k.p.a. ma szersze zastosowanie (o czym świadczy użyty w przepisie zwrot „w szczególności”) i stanowi w relacji do art. 35 ustawy i wydanego na jego podstawie rozporządzenia normę ogólną. Wprawdzie pod pojęciem „załatwienie sprawy” najczęściej rozumie się wydanie w sprawie rozstrzygnięcia merytorycznego lub decyzji o umorzeniu postępowania<sup>13</sup>,

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt I SAB/Wa 111/09; Wyrok WSA w Warszawie z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt I SAB/Wa 63/09.



to jednak trzeba pamiętać, że pojęcie „załatwienia sprawy” odnosi się nie tylko do czynności kończącej postępowanie, ale obejmuje cały ciąg czynności od wszczęcia postępowania do podjęcia decyzji<sup>14</sup>, w tym także zgromadzenie materiału dowodowego pozwalającego na wydanie w sprawie decyzji<sup>15</sup>. Załatwienie sprawy obejmuje zatem również czynności kontrolne, niezbędne do zgromadzenia materiału dowodowego. Wobec powyższego należy uznać, że ma się tu do czynienia z regulacją, w której ustawodawca ograniczył swobodę organu udzielającego pełnomocnictwa do dokonania kontroli poprzez sprecyzowanie zakresu czynności kontrolnych w art. 35 ustawy i wydanym na jego podstawie rozporządzeniu.

### *Gwarancje prawidłowej realizacji uprawnień kontrolnych inspekcji sanitarnej*

Prawidłowa realizacja kompetencji kontrolnych inspekcji gwarantowana jest między innymi przepisami karnymi, mającymi na celu ochronę osób przeprowadzających kontrolę, a także prawidłowości przebiegu kontroli. W pierwszej kolejności należy wskazać regulację wynikającą z art. 35 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, osoby dokonujące czynności kontrolnych podlegają przy wykonywaniu swoich zadań szczególnej ochronie prawnej, przewidzianej w odrębnych przepisach dla funkcjonariuszy publicznych.

Interpretacja tego przepisu nasuwa pewne wątpliwości, jego redakcja sugeruje bowiem, że osoby dokonujące czynności nie są funkcjonariuszami publicznymi, a jedynie korzystają z takiej jak oni ochrony. Tymczasem zgodnie z definicją pojęcia zawartą w art. 115 ust. 4 kodeksu karnego, funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. W praktyce wszystkie osoby przeprowadzające kontrole są pracownikami administracji rządowej, są zatem funkcjonariuszami i z należnej im ochrony korzystają wprost, a art. 35 ust. 2 ustawy, stanowi swoiste *superfluum*. Ochronie tej służą przede wszystkim przepisy wprowadzające typy przestępstw określone w rozdz. XXIX kodeksu karnego (Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego). Ustawodawca spenalizował tu naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego (zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 17 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Po 784/09.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 1 lutego 2010 r., sygn. akt II SAB/Kr 122/09.

3 – art. 222 k.k.) oraz znieważenie funkcjonariusza publicznego (zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku – art. 226 k.k.).

Warto zaznaczyć, że prawidłowy przebieg kontroli gwarantują także przepisy służące przeciwdziałaniu korupcji – pracownicy inspekcji sanitarnej mogą bowiem być narażeni na działania korupcyjne. Pięć podstawowych form korupcji według kodeksu karnego, to: sprzedajność („łapownictwo bierne” – dotyczy przyjmujących korzyść – art. 228 k.k.); przekupstwo („łapownictwo czynne” – dotyczy wręczających korzyść – art. 229 k.k.); płatna protekcja (art. 230 k.k.); czynna płatna protekcja (handel wpływami – art. 230a); nadużycie funkcji (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków – art. 231 k.k.). Przedmiotem ochrony jest tu prawidłowość funkcjonowania instytucji publicznych jak również bezinteresowność osób pełniących funkcję publiczną oraz zaufanie społeczne do rzetelności działań instytucji państwowych<sup>16</sup>.

Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wprowadza szczególny przepis karny – art. 38, który w ust. 1 stanowi: „Kto utrudnia lub udaremnia działalność organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, podlega karze aresztu do 30 dni, karze ograniczenia wolności albo karze grzywny”. Orzekanie w tych sprawach następuje w trybie przepisów ustawy z 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2008 r. Nr 133 poz. 848, Nr 214 poz. 1344 i Nr 237 poz. 1651). W przypadku kontroli udaremnienie to sprawienie, że kontrola nie zostaje zrealizowana (nie zostaje doprowadzona do końca lub czynności kontrolne nie zostają nawet rozpoczęte) natomiast utrudnianie oznacza stworzenie przeszkody (która wprawdzie może być przezwyciężona, ale opóźnia realizację czynności kontrolnych).

Spenalizowane w kodeksie karnym działania fizycznie skierowane przeciw osobom kontrolującym i te mające na celu ich korumpowanie, zarazem utrudniają działalność inspekcji sanitarnej. W wielu przypadkach będzie zatem miał miejsce zbieg przepisów.

Wykonanie czynności kontrolnych inspekcji sanitarnej napotykać może fizyczny opór kontrolowanych. Opór ten pracownicy inspekcji przełamywać mogą jedynie siłą argumentów, argument siły jest bowiem wykluczony – funkcjonariusze inspekcji sanitarnej nie mają uprawnień do stosowania przymusu bezpośredniego w związku z przeprowadzaną kontrolą. Jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, pracownicy inspekcji mają prawo korzystać z pomocy policji, na zasadach określonych

<sup>16</sup> A. Barczak-Oplustil, G. Bogdan, Z. Cwiakalski et al., *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, Kraków 2006, wyd. 2, Komentarz do art. 228–231.

nych w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz.U. Nr 287 poz. 1687). Należy jednak zauważyć, że ustawa o inspekcji sanitarnej nie przewiduje zasad udzielania takiej pomocy. W tym zakresie wskazane byłoby wprowadzenie regulacji wzorowanej na ustawie z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. Nr 112 poz. 744), która w art. 19 (określającym obowiązki i uprawnienia pracowników Inspekcji Weterynaryjnej) w ust. 6. stanowi:

*Powiatowy albo wojewódzki lekarz weterynarii może wystąpić do właściwego miejscowo komendanta Policji z wnioskiem o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli przez Inspekcję. Na wniosek powiatowego albo wojewódzkiego lekarza weterynarii właściwy miejscowo komendant Policji zapewnia pomoc przy przeprowadzaniu kontroli.*

Brak regulacji odnoszącej się wprost do udzielania pomocy funkcjonariuszom inspekcji sanitarnej podczas podejmowania czynności kontrolnych może stanowić istotną przeszkodę zwłaszcza w sytuacjach, w których nie dochodzi do jednoznacznej realizacji znamion przestępstwa lub wykroczenia po stronie kontrolowanego podmiotu.

W razie wydania w wyniku kontroli decyzji wskazującej obowiązki, które mają być wykonane przez kontrolowany podmiot, organ inspekcji sanitarnej staje się wierzycielem co do nałożonego obowiązku. Zgodnie z przepisami ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stosując przymus bezpośredni organ egzekucyjny może korzystać z pomocy udzielanej przez policję w trybie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu udzielania przez policję lub straż graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych z 29 sierpnia 2001 r. (Dz.U. Nr 101 poz. 1106). Zgodnie z § 2 powyższego rozporządzenia, organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych udzielają pomocy właściwe ze względu na miejsce prowadzenia egzekucji organy policji, na pisemne wezwanie organu egzekucyjnego. W pilnych przypadkach, zwłaszcza gdy zwłoka groziłaby udaremnieniem egzekucji, udzielenie pomocy następuje także na osobiste wezwanie organu egzekucyjnego i egzekutora.

### *Koszty kontroli*

Obowiązek pobrania opłaty za przeprowadzone czynności kontrolne wykonywane przez organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku ze sprawowaniem bieżącego nadzoru sanitarnego, wynika z art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Stosownie bowiem do tego przepisu, za

badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, pobiera się opłaty w wysokości kosztów ich wykonania, z zastrzeżeniem ust. 2. Zastrzeżenie, o którym mowa dotyczy nadzoru bieżącego i stanowi, że opłat nie pobiera się, jeżeli w wyniku badań i innych czynności nie stwierdzono naruszeń wymagań higienicznych i zdrowotnych. Opłaty ponosi osoba lub jednostka organizacyjna obowiązana do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych.

Sposób naliczania tych opłat określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z 5 marca 2010 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2010 r. Nr 36 poz. 203). Zgodnie z tym rozporządzeniem, wysokość opłat za badania laboratoryjne oraz inne czynności ustala się na podstawie bezpośrednich i pośrednich kosztów ich wykonania. Do bezpośrednich kosztów wykonania badań laboratoryjnych oraz innych czynności zalicza się koszty poniesione w związku z wykonaniem konkretnego badania laboratoryjnego oraz innej czynności obejmujące: średnie wynagrodzenie pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych wykonujących badania laboratoryjne lub inne czynności, obliczane według godzinowych stawek osobistego zaszerzowania wraz z pochodnymi od wynagrodzenia; koszty materiałowe, koszty podróży służbowych pracowników, przeciętne koszty związane z działalnością rzeczoznawców do spraw sanitarnohigienicznych.

Do pośrednich kosztów wykonania badań laboratoryjnych oraz innych czynności zalicza się koszty działalności stacji sanitarno-epidemiologicznych poniesione w związku z wykonaniem konkretnego badania laboratoryjnego oraz innej czynności, obejmujące: średnie wynagrodzenie pracowników administracji i obsługi wraz z pochodnymi od wynagrodzenia; koszty usług pocztowych, telekomunikacyjnych i pralniczych; koszty zużytej energii elektrycznej, wody i gazu; koszty zakupu, zużycia i konserwacji aparatury i sprzętu laboratoryjnego; koszty transportu.

Szczegółowe wysokości opłat za badania laboratoryjne oraz inne czynności, a także średnie wynagrodzenia pracowników oraz czasochłonność poszczególnych prac, ustalane są w praktyce w zarządzeniach wydawanych przez dyrektorów wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych, zgodnie z kompetencjami wynikającymi z art. 10 ust. 4 ustawy (państwowy wojewódzki, państwowy powiatowy i państwowy graniczny inspektor sanitarny kierują działalnością, odpowiednio, wojewódzkiej, powiatowej i granicznej stacji sanitarno-epidemiologicznej).

Wystarczającą przesłanką wydania decyzji ustalającej opłatę jest dokonana ocena wyników kontroli. Obowiązek poniesienia opłaty za czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, w następstwie których w wyniku badań stwierdzono naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, istnieje samoistnie, niezależnie od decyzji merytorycznych w danej sprawie. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie<sup>17</sup>:

*1. Wystarczającą podstawą do obciążenia przez organ opłatą w wysokości kosztów wykonanych czynności jest stwierdzenie istnienia uchybień w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych. 2. Brak jest podstaw do przyjęcia, że dopiero potwierdzenie naruszenia wymagań znajdujące się w odrębnej decyzji wydanej w tym przedmiocie, stanowi podstawę do pobrania przez organy inspekcji sanitarnej opłaty.*

Ustawodawca odrębnie uregulował kwestię opłat za czynności kontrolne prowadzone na gruncie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Podmioty działające na rynku spożywczym podlegające urzędowym kontrolom organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej są obowiązane do pokrywania opłat uwzględniających koszty związane z czynnościami wykonywanymi w ramach urzędowych kontroli żywności. Podmioty te ponoszą opłaty, jeżeli zostaną stwierdzone przez kontrolujących niezgodności z przepisami prawa żywnościowego, w tym jeżeli zachodzi konieczność pobrania próbek żywności albo materiałów lub wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością do badań i wykonania badań laboratoryjnych w celu potwierdzenia niezgodności. Kontrolowany ponosi także koszty kontroli sprawdzającej, mającej na celu ustalenie, czy wykryte uchybienia zostały usunięte. Ustawa wskazuje też jednoznacznie podmiot zobowiązany do poniesienia opłat – jest nimi obciążany producent środka spożywczego lub inny podmiot działający na rynku spożywczym odpowiedzialny za towar w obrocie. Jeżeli jednak stwierdzono niezgodności wskazujące, że mogły one powstać na etapie, gdy zakwestionowany środek spożywczy znajdował się w obrocie i producent nie ponosi odpowiedzialności za powstałe niezgodności, wówczas opłatami jest obciążany kontrolowany.

Zgodnie z delegacją ustawową wydane zostało rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie opłat za czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach urzędowych kontroli żywności z 8 maja

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 1676/08 (publ.: Legalis).

2009 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 656), które określa wysokość opłat mających na celu pokrycie kosztów ponoszonych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej za czynności wykonywane w ramach urzędowych kontroli żywności, w tym metody obliczania niektórych opłat, stawki opłat oraz sposób wnoszenia opłat.

Pomijając w tym miejscu szczegółowe wyliczenia zawarte z rozporządzeniu należy jednak wskazać, że opłaty za czynności wykonywane przez pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach urzędowych kontroli żywności obejmują koszty wykonania między innymi czynności kontrolnych w zakresie spełniania przez podmiot działający na rynku spożywczym obowiązujących wymagań higienicznych. Stawka opłaty za wykonanie tych czynności obejmuje stawkę ryczałtową z tytułu przeprowadzenia czynności kontrolnych – 45 zł oraz stawkę ryczałtową za każdą rozpoczętą godzinę przeprowadzenia czynności kontrolnych – 15 zł.

Odnosząc się do zakresu pojęcia „czynności kontrolnych w zakresie spełniania przez podmiot działający na rynku spożywczym obowiązujących wymagań higienicznych” Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że

*Wizyta związana z załatwianiem wniosku o zatwierdzenie zakładu do wprowadzania do obrotu żywności nie jest kontrolą urzędową. Z tego powodu nie mają tu zastosowania zasady ponoszenia opłat za tego rodzaju kontrole, zawarte w art. 75 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. Nr 171, poz. 1225 ze zm.), zgodnie z którym podmioty działające na rynku spożywczym podlegające urzędowym kontrolom organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej są obowiązane w określonych wypadkach do pokrywania opłat uwzględniających koszty związane z czynnościami wykonywanymi w ramach urzędowych kontroli żywności<sup>18</sup>.*

### Abstract

#### Control Proceedings of Sanitary Inspections (part I)

The aim of this article is to present the competences of the State Sanitary Inspection in the scope of conducting sanitary controls. Sanitary inspection is competent for inspecting food facilities, investigating public health nuisances, and implementing disease control. The tasks of the State Sanitary Inspection bodies and its principal competences are set out in the Act on State Sanitary Inspection of 14th March 1985. These laws govern the methods of conducting sanitary controls, including the duty to notify control, rules of authorising employee to act on inspector's authority, duties of providing informations etc. The paper describes also costs of proceedings.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 14 lipca 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 107/10 (publ.: Legalis).